

HERRAMIENTAS Constituyentes

Para elaborar una Nueva Constitución en democracia

REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DE ASAMBLEAS CONSTITUYENTES

algunas orientaciones desde la experiencia extranjera

Por Eduardo A. Chia y Flavio Quezada



Igualdad

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Reglamento de funcionamiento de asambleas constituyentes:
algunas orientaciones desde la experiencia extranjera

ISBN: 978-956-7630-97-4

Presidenta Instituto Igualdad
Clarisa Hardy R.

Secretaria Ejecutiva
Karina Delfino M.

Autores

Eduardo A. Chia | *Abogado. Doctorando en Derecho, Goethe-Universität Frankfurt am Main. Colaborador Instituto Igualdad.*
Flavio Quezada | *Abogado. Doctorando en Derecho, Universidad de Barcelona. Colaborador Instituto Igualdad.*

Diseño y Diagramación
Alejandro Délano A.

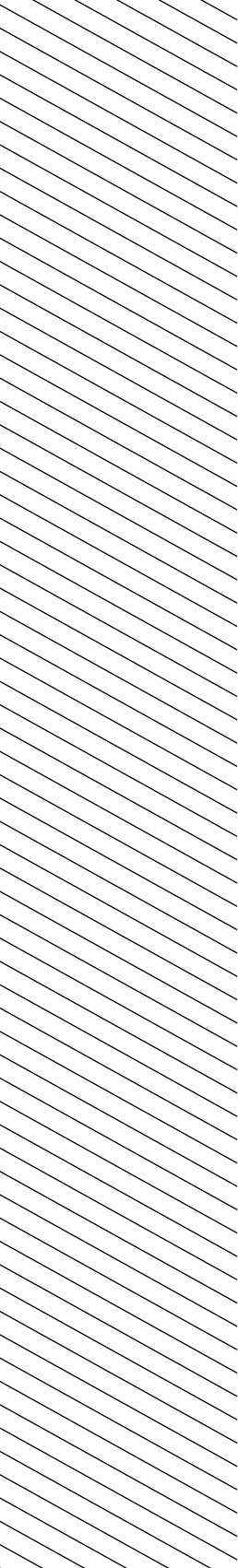
Edición de estilo
Guillermo Riveros A.

El presente libro fue publicado gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Ebert. Es un esfuerzo adicional del Instituto Igualdad, como todos aquellos que ha desplegado durante la última década, para aportar al proceso de elaboración de una nueva constitución originada en democracia, con participación activa e incidente del pueblo chileno.



que el pueblo por primera vez entienda que no es desde arriba, sino que debe nacer de las raíces mismas de su propia convicción la Carta Fundamental que le dará su existencia como pueblo digno, independiente y soberano

Salvador Allende



contenidos

Introducción metodológica

I. Participación popular

- a. Sobre la participación democrática en general
- b. Sobre algunas formas y mecanismos de participación popular en procesos constituyentes extranjeros
- c. Sobre algunas experiencias concretas de participación popular en asambleas constituyentes extranjeras
 - c.1. El caso de Papúa Nueva Guinea
 - c.2. El caso de Sudáfrica
 - c.3. El caso de Egipto
 - c.4. El caso de Colombia
- d. Sobre el rol de la participación de expertos
 - d.1. Participación de los expertos a petición facultativa de la asamblea (Nepal, Egipto y Ecuador)
 - d.2. Participación de expertos como parte integrante de un equipo de asesores de la asamblea (Eritrea, Sudáfrica y la India)
 - d.3. Consideraciones en relación al caso chileno

II. Publicidad

- a. Transparencia, publicidad y rendición de cuentas
- b. Sobre transparencia, publicidad y secreto en algunas asambleas constituyentes extranjeras
 - b.1. Publicidad en el caso de Sudáfrica
 - b.2. Publicidad en el caso de Colombia
 - b.3. Publicidad en el caso de Ecuador
- c. Publicidad y secreto en las deliberaciones de algunas asambleas
 - c.1. Dos casos de secretismo en asambleas constituyentes extranjeras: Estados Unidos y España
 - c.2. Breves consideraciones para el caso chileno

III. Reglas internas de deber/códigos de ética

- a. Comentarios generales
- b. Algunas experiencias dadas en el ámbito extranjero
 - b.1. El caso de Nepal
 - b.2. El caso de Ecuador

IV. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Introducción metodológica

Este documento ofrece una selección acotada de criterios relacionados con la regulación de los reglamentos internos de procedimiento y funcionamiento de asambleas constituyentes. El texto recoge la experiencia de países pertenecientes a distintos continentes cuyos procesos de creación y reforma constitucional respondieron a diversos contextos históricos y sociopolíticos no necesariamente relacionados. La selección de los países se fundó básicamente en criterios de disponibilidad y accesibilidad de la información, así como en razones de viabilidad idiomática para los autores. Para efectos de vigencia, el ámbito temporal de la búsqueda se fijó, con ciertas excepciones, entre los años transcurridos desde 1990 hasta el presente.

Los criterios que centraron la atención del examen fueron los siguientes: i) participación popular, ii) transparencia y publicidad, y iii) probidad, reglas de conducta o códigos de ética aplicables a los miembros de la convención. El fundamento para la selección de éstos es la siguiente: los tres en su conjunto constituyen elementos procedimentales democráticos con valor sustantivo cuya adecuada reglamentación podría contribuir a una mayor legitimidad y reconocimiento social de la experiencia constituyente de la futura convención. Siendo ello así, no hubo compromisos con la identificación y examen del funcionamiento de otros mecanismos procedimentales puramente formales relacionados con optimización de la coordinación, operatividad,

temporalidad y las competencias deliberativas y representativas de una asamblea constituyente. Como es obvio, de su omisión no se sigue su irrelevancia.

El propósito de este escrito es ilustrativo e informativo. El ejercicio es mayormente descriptivo y sistematizador. Consiste en hacer accesible, a partir de la revisión y recopilación de materiales disponibles, además de la traducción al idioma castellano en los casos que corresponda,¹ datos de algunas experiencias de procesos constituyentes extranjeros que se materializaron con éxito. De la misma manera, pretender poner a disposición de los lectores ciertas orientaciones que podrían resultar provechosas como material de apoyo para la redacción de un reglamento para la convención constitucional chilena. La literatura revisada consistió tanto en copias y traducciones de los documentos y reglamentos procedimentales originales y oficiales, como relatos descriptivos de autores con trabajo empírico o de campo en narrativa de procesos constituyentes concretos.

No está de más enfatizar la relevancia y sustantividad que posee el aspecto procedimental y reglamentario de las asambleas constituyentes. Tal como lo sostuvo un renombrado autor, “el procedimiento [de una asamblea] afecta a la transformación, expresión y agregación de

1 Todas las citas y referencias que no estaban disponibles en castellano han sido traducidas y adaptadas de for-ma libre por parte de los autores.

preferencias en formas que pueden ser cruciales para el resultado final”.²

En lo que sigue se describirán los tres criterios antes mencionados. Cada sección (I, II, III) se dedicará a uno de los tópicos y contendrá, en primer término, breves aclaraciones conceptuales a modo introductorio. A continuación, se avanzará en el relato sintético de casos concretos que hayan sido significativos en relación a los criterios seleccionados. Enseguida, se aplicarán, en la medida de lo posible, algunas circunstancias al caso chileno, haciendo analogías, en caso de que corresponda. Por último, en caso de ser procedente, se formularán algunas preguntas relativas al tema en cuestión, intentando avanzar respuestas tentativas. Para cerrar, se enunciarán algunas conclusiones (IV).

Es importante subrayar que las experiencias expuestas en caso alguno son automáticamente equiparables a la situación chilena. Tampoco es deseable el así llamado “trasplante”³ de instituciones, reglas, constituciones y/o procesos acaecidos en otros países sin los respectivos matices, y sin la debida contextualización temporal, espacial y cultural, junto con el adecuado ajuste a

los rasgos idiosincráticos nacionales. Con todo, la oportunidad de aprender de los errores y aciertos, así como tomar nota, con la debida distancia, de las prácticas e intentos democráticos de otros países, podría ser valiosa y constructiva para la experiencia nacional. Antes bien, ello será así en tanto su recepción se entienda solamente como un marco de referencia general cuyos fines son puramente divulgativos.

Finalmente, cabe remarcar, como lo han sugerido algunos autores,⁴ que la información constitucional no proviene de ningún lugar concreto. En efecto, es inevitable intentar recurrir a lo que ha sucedido en otras latitudes y experiencias en búsqueda de respuestas e ideas innovadoras. Sin embargo, una postura metodológica necesaria a este respecto, a fin de evitar el traspaso de sesgos y caer en la descontextualización, consiste en mantener la debida *distancia* y observar cuidadosamente la *diferencia*. Dichos ejercicios resultarán provechosos y necesarios cada vez que se trabaje o se aproxime a materiales, textos y experiencias extranjeras. Es dicha postura metodológica, según se sugiere, la que podría proveer un genuino aprendizaje de lo foráneo.

2 Jon Elster, «Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies», *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, vol. 2, núm. 2, marzo de 2000, p. 367 [Corchetes de los autores].

3 En general, sobre los problemas del trasplante jurídico, véase Pierre Legrand, «The Impossibility of Legal Transplants», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 4, núm. 2, 1997, pp. 111-124.

4 Véase, por ejemplo, Günther Frankenberg, *Comparative Law as Critique*, Northampton/Cheltenham: Edward Elgar, 2013, y «Critical Comparisons. Re-thinking Comparative Law», *Harvard International Law Journal*, vol. 26, 1985.



PARTICIPACIÓN POPULAR





a. Sobre la participación democrática en general

La participación social y política del pueblo en procesos de toma de decisión pública es fundamental para la legitimidad de todo proceso democrático. Si bien en el medio hispanohablante se ha difundido la noción de "participación ciudadana", en este trabajo se ha optado por la expresión más inclusiva de "participación popular". Esta última no se restringe solo a la participación de aquellos sujetos que poseen el estatus que otorga la formalidad jurídica de la ciudadanía. De ese modo, la categoría reconoce otros grupos integrantes de la sociedad que usualmente son excluidos políticamente; entre otros, y a modo meramente ejemplar: niños, niñas, adolescentes, inmigrantes sin derecho a voto, así como aquellas personas cuya condena penal implica la pérdida de derechos políticos.

A este respecto, diferentes medios (tanto institucionales y no-institucionales, como formales e informales), y grados de participación (directa e indirecta), en asambleas constituyentes se han presentado en la literatura, la cual es abundante. En ese orden de ideas, cabe remarcar que tanto el carácter inclusivo, como la naturaleza representativa de la participación se han presentado en la literatura como componentes ideales para la legitimidad de los resultados de una asamblea constituyente. Así, algunos autores han argumentado que:

[l]a elaboración de una constitución ampliamente democrática se asocia con estabilidad, así como con resultados aceptados por la ciudadanía que entrañan la probabilidad de que la constitución goce de un consenso político para su aplicación y, por consiguiente, determinante para su perdurabilidad.⁵

Se debe reparar en que la participación *per se* y en sí misma no garantiza necesariamente mejores resultados. Los autores especializados indican

que no hay vínculo, a lo menos alguno que se haya probado exitosamente, que conecte de modo necesario una alta participación ciudadana con la legitimidad posterior de una constitución. Del mismo modo, si los mecanismos participativos no son contextualmente pensados, ni inteligentemente diseñados y articulados, el riesgo de manipulación del proceso es alto.⁶ Con todo, la participación bien dispuesta en un proceso constituyente podría permitir que el texto constitucional aprobado cumpla una función "integradora" y de "adhesión". Vale decir, que el texto elaborado participativamente conlleve la impresión de un consenso fundamental que genere cohesión social. Para el logro de aquello, es indispensable, entonces, que se creen las condiciones políticas necesarias para que las personas se sientan subjetivamente identificadas con ella.⁷ Una amplia participación popular es una de dichas condiciones.

Lo anterior parece confirmarse en relación con las fallas que padeció el proceso de reforma constitucional realizado en Canadá (Acuerdo de Charlottetown, de 1992). Algunos autores han sugerido que dicho fracaso pudo haberse debido, en gran medida, a la naturaleza opaca y no participativa de aquel proceso. Empero, la cuestión de si la participación popular puede afectar a la sustancia de la constitución, y no meramente crear una apariencia acerca de cómo se percibe su legitimidad, sigue siendo una cuestión controvertida en la literatura sobre procesos constituyentes.⁸

5 Markus Böckenförde, Nora Hedling y Winluck Wahiu, A Practical Guide to Constitution Building, Stockholm: IDEA International, 2011, p. 17.

6 Ibid. p. 18.

7 Marie-Claire Ponthoreau, Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s), París: Economica, 2010, pp. 266-270.

8 Véase Jon Elster, «Icelandic Constitution-Making in Comparative Perspective», en Valur Ingimundarson, Philippe Urfalino e Irma Erlingsdóttir (Eds.), Iceland's Financial Crisis. The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction, London/New York: Routledge, 2016. p. 190. Véase también Hassen Ebrahim & Laurel Miller, «Creating the Birth Certificate of a New South Africa: Constitution Making after Apartheid», en Laurel Miller (Ed.), Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2010, pp. 111-157.

b. Sobre algunas formas y mecanismos de participación popular en procesos constituyentes extranjeros

Las formas de participación en el ámbito comparado han sido múltiples. La naturaleza de estas ha dependido de circunstancias contextuales en relación con los ambientes políticos y sociales que han englobado los procesos. En ese sentido, de acuerdo con la variabilidad de la coyuntura histórica concreta en la que se haya desarrollado el proceso, la participación ha sido restringida o amplia. La literatura sugiere que existe una tendencia a una participación popular considerable cuando el proyecto de constitución es preparado por una "comisión constitucional"⁹ independiente (vale decir, en principio no condicionada por intereses partisanos u algún otro tipo de captura). Este fue el caso de Papúa Nueva Guinea (1975), Fiyi (1997), Uganda (1995), Eritrea (1997), Kenia (2000-2004), Nigeria (1988), donde se le encargó expresamente a una comisión constitucional externa que promoviera la participación pública y que siguiera las recomendaciones del público en la redacción del borrador del proyecto de

constitución. Mientras que en aquellos casos en que el borrador de proyecto de nueva constitución fue preparado por una comisión especial que respondía a los parlamentos, o, incluso, a una asamblea constituyente capturada, la amplia participación pública y la transparencia tendieron a ser menos evidentes.¹⁰

9 La literatura denomina "comisión constitucional" a un órgano o cuerpo colegiado especialmente diseñado para redactar un borrador de constitución o de reforma de constitución. No es propiamente una asamblea constituyente sino un órgano técnico de menor tamaño cuya función ha sido, principalmente, de redacción. Una comisión constitucional puede ser parte de una asamblea constituyente o de un parlamento sin que necesariamente sea una comisión o comité interno de uno u otro. Sobre esto último, véase, en especial, el siguiente documento: https://constitutionmakingforpeace.org/cmp_handbook/3-2-3-constitutional-commissions-committees-and-other-specialist-bodies/ [fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020].

10 Michelle Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai y Anthony Reagan, *Constitution-making and Reform: Options for the Process*, Ginebra: Interpeace, 2011, p. 82.

c. Sobre algunas experiencias concretas de participación popular en asambleas constituyentes extranjeras

c.1. El caso de Papúa Nueva Guinea

La participación popular en el proceso de elaboración de la constitución de Papúa Nueva Guinea de 1975 se materializó mediante distintos métodos. En primer término, el principal mecanismo estuvo compuesto por **consultas públicas** realizadas por grupos de debate a nivel territorial distribuidos en distintas localidades. En segundo lugar, hubo **reuniones públicas** itinerantes en todo el país organizadas e implementadas por el Comité Constitucional de Planificación (CPC).¹¹ En tercer lugar, se alentó a los ciudadanos a que escribiera al CPC sus opiniones sobre las distintas cuestiones constitucionales en discusión. Es destacable que en sectores rurales se dispuso un personal especial que tuvo el encargo de transcribir aquellas inquietudes e ideas que las personas analfabetas tenían la intención de presentar por escrito.¹² Para llevar a cabo la consulta

pública, se distribuyeron cerca de 50.000 "cartas de respuesta" [*response letters*]. Estas misivas fueron una especie de formulario que proporcionaba a los sujetos un formato prefijado y autodirigido para que pudieran componer sus presentaciones.¹³ Más de dos mil de estas cartas fueron completadas por los ciudadanos y recibidas por el CPC.¹⁴

c.2. El caso de Sudáfrica

En Sudáfrica, a su vez, la asamblea constituyente de 1994 celebró una serie de **reuniones públicas** después de haber provisto un período de educación cívica a través de los medios de comunicación masiva. Casi el 50% de los miembros de la asamblea constituyente participaron en estas reuniones. Asimismo, se programaron **audiencias públicas** para que la sociedad civil pudiera hacer sus aportes a los distintos comités o comisiones temáticas.¹⁵ Del mismo modo, se dispuso que organizaciones y ciudadanos, en cualquier momento, pudiesen hacer **presentaciones por**

11 Este fue un comité especial cuya estructura institucional dependía del parlamento de Papúa Nueva Guinea.

12 Véase Jonathan Ritchie, *Making Their Own Law: Popular Participation in the Development of Papua New Guinea's Constitution*, Melbourne: Department of History, University of Melbourne (Tesis doctoral), 2003, pp. 10-11. Disponible en <https://www.academia.edu/708061/Making_Their_Own_Law_Popular_Participation_in_the_Development_of_Papua_New_Guineas_Constitution>. Con un foco en las formas de participación del pueblo para construir una narrativa de los procesos constituyentes en otras islas pertenecientes a Oceanía, véase en Katy Le Roy, *Public Participation in Constitution-making: The Pacific Islands*, IDEA International/Interpeace [Borrador en papel acerca del estudio regional sobre la construcción constitucional], 2011, p. 8. El texto es rico en el relato de detalles operacionales, anécdotas y la descripción de los contextos históricos y políticos de los distintos procesos.

13 A este respecto, Katy Le Roy agrega que cada uno de dichos documentos "contenía una introducción a los conceptos pertinentes y una serie de preguntas que los participantes fueron invitados a responder. La preparación y distribución de los documentos de discusión fue la forma en que el CPC dirigió la consulta pública y proporcionó un enfoque para los debates." Véase Katy Le Roy, op. cit., pp. 9-10.

14 *Ibíd.*, p. 8.

15 Hassan Ebrahim, *The Soul of a Nation: Constitution-making in South Africa*, Cape Town: Oxford University Press, 1999, p. 245.

escrito a la asamblea. Ciertas agrupaciones de individuos incluso tuvieron la oportunidad de hacer **presentaciones al plenario** de la asamblea; en especial, cuando las cuestiones que deseaban plantear trascendían los límites de la labor técnica de los comités temáticos.¹⁶

c.3. El caso de Egipto

La asamblea constituyente de Egipto 2013 concentró la gestión de la participación popular en un comité o comisión especial, que fue parte integrante de la asamblea. De ese modo, el llamado “Comité por el Diálogo Social y la Comunicación” [*Committee for Social Dialogue and Communication*] (CDSC), se encargó de realizar **encuestas de opinión**, así como de **recibir propuestas** y contribuciones que hicieron llegar distintos organismos, instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Estas sugerencias se relacionaban tanto con la labor misma del CDSC, como de los otros comités o comisiones especiales que desarrollaron otros trabajos temáticos. Igualmente, el CDSC fue facultado por el reglamento de la asamblea para poder **celebrar audiencias especiales** sobre determinados asuntos, sea a su discreción, o bien, a petición de otro comité o comisión temática *ad hoc*.¹⁷

c.4. El caso de Colombia¹⁸

La experiencia de la asamblea nacional constituyente de Colombia de 1991 optó también por aplicar formas de participación popular en el desarrollo de su trabajo. Tal como relata Matías Meza-Lopehandía,¹⁹ este proceso contempló diversos mecanismos de participación en sus diferentes etapas. Así, por ejemplo, durante la preparación de la asamblea se formaron mesas de trabajo regional y las comisiones preparatorias, las cuales habrían permitido una amplia participación social que incluyó universidades, consejos de rehabilitación y cabildos indígenas, además de las organizaciones sociales y ciudadanos particulares. Estas mesas de trabajo habrían producido unas 250.000 conclusiones a partir de la interacción participativa que se produjo.²⁰

16 Ídem.

17 Véase el art. 15 del Reglamento de Procedimiento del Comité Constitucional de Egipto (2013). El documento se encuentra disponible en: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/2013_09_12_-_50_member_committees_rules_of_procedure_english.pdf> (traducción no oficial por IDEA-Internacional) [fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020].

18 En este apartado nos remitimos a reproducir, con modificaciones, partes del trabajo de Matías Meza-Lopehandía, Elementos del proceso constituyente colombiano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 1991, Santiago de Chile: Documentos de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), mayo de 2020. Disponible en <<https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28696/3/BCN2020%20-%20Proceso%20constituyente%20colombiano.pdf>> [fecha de consulta: 29 de noviembre de 2020], pp. 14-5. A este respecto, cabe mencionar que el autor utilizó la categoría “participación social”. De otra suerte, se hace presente que se han omitido otras citas y referencias, las cuales se pueden encontrar en el texto original.

19 Ídem.

20 Ídem.

d. Sobre el rol de la participación de expertos

Debido al tipo de asuntos técnicos que una constitución puede ordenar, la participación de expertos puede resultar fundamental. No obstante, ¿cómo articular su participación sin que monopolicen elitistamente el debate? Esto se resolvió de varias maneras en el ámbito extranjero.

d.1. Participación de los expertos a petición facultativa de la asamblea (Nepal, Egipto y Ecuador)

Una posibilidad es establecerlo como una facultad optativa de la asamblea. Tal fue la modalidad adoptada por la Segunda Asamblea Constitucional de Nepal (2014). El reglamento facultó al comité político-constitucional de diálogo y consenso de la asamblea para eventualmente “recabar la asistencia de los expertos o de partes interesadas que sea necesaria para el desempeño de sus labores”.²¹

Esta también fue la opción de la asamblea constituyente de Egipto de 2013. En las normas de procedimiento de la comisión constitucional de dicho país se estableció en el art. 14 que “[e]l Comité constituyente podrá recurrir a expertos en su labor. Asimismo, podrá constituir comités de expertos técnicos para

que le ayuden a la consecución de sus fines”.²²

La misma modalidad fue adoptada por la asamblea constituyente de Ecuador (2007). El art. 55 del reglamento, sobre la participación de asesores, dispuso, tanto para sesiones temáticas y en pleno, que “[a] las sesiones [...] podrán asistir, con fines de consulta o informativos, el o los asesores que sus miembros consideren necesarios. Los asesores podrán asistir [...] cuando sean convocados por el presidente o presidenta de la Asamblea o tres de los integrantes de la Comisión Directiva”.²³

d.2. Participación de expertos como parte integrante de un equipo de asesores de la asamblea (Eritrea, Sudáfrica y la India)

Otra fórmula utilizada en el ámbito comparado es que la asamblea posea su propio sistema de asesores. Esto último ciertamente dependerá de las capacidades presupuestarias asignadas al cuerpo constituyente, lo cual no obsta la posibilidad de contar con trabajo ad honorem. En ese sentido, la asamblea constituyente de la India de 1946 se benefició, en ese entonces, del trabajo, experiencia

21 Artículos 65 núm. 14 y 81 núm. 2 de las Reglas de la Asamblea Constituyente de Nepal (2014). El documento se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://constitutionnet.org/sites/default/files/nepal-constituent_assembly_rules_2014.pdf> (traducción no oficial por IDEA-Internacional y Nepal Law Society) [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020].

22 Artículo 14 de las Reglas de Procedimiento del Comité Constitucional de Egipto (2013). El documento se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/2013_09_12_-_50_member_committees_rules_of_procedure_english.pdf> (traducción no oficial preparada por IDEA-Internacional) [fecha de consulta: 26 de noviembre de 2020] [énfasis de los autores].

23 Artículo 55 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de Ecuador (2007). El documento se encuentra disponible en el siguiente enlace: <<https://constitutionnet.org/sites/default/files/reglamento2.pdf>> [fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020].

y conocimientos de un jurista oficial de renombre, quien escribió el primer borrador de la Constitución, así como la preparación de una gran cantidad de material para la asamblea.²⁴

La asamblea constituyente de Sudáfrica de 1994, por su parte, contó, durante todo el tiempo de su funcionamiento, con un amplio abanico de expertos técnicos. En efecto, cada comité temático de la asamblea tenía a su disposición el apoyo de un comité técnico especializado permanente que los asesoraba temáticamente.²⁵ Así mismo, en algunas ocasiones participaban otros expertos como invitados que no poseían la calidad de asesores oficiales permanentes.²⁶ En este mismo orden de ideas, también se puede mencionar el caso de la "comisión constitucional" de Eritrea de 1994-1996. Dicha comisión contó con una Junta Consultiva de Expertos Extranjeros (Advisory Board of Foreign Experts), que operó durante todo el tiempo en que aquella sesionó. Quince de estos expertos pertenecían a nacionalidades de diversos países, varios de los cuales eran influyentes, con múltiples redes y reconocidos en sus áreas de especialización.²⁷

Si bien la participación de expertos abogados es deseable y necesaria, no debiese hegemonizar el debate, así como tampoco controlar el proceso ni centralizar o acaparar la discusión. Algunas experiencias extranjeras muestran que el experto posee mayormente el carácter de asesor oficial, o bien, de colaborador profesional pero siempre sujeto a reglamentaciones procedimentales. Lo deseable es un balance entre el actor altamente calificado en teoría y derecho constitucional (u otras disciplinas) y el ciudadano lego. Con todo, sobre este respecto, Jon Elster apunta que:

[e]l rol de los expertos debe reducirse al mínimo, porque las soluciones tienden a ser más estables si son dictadas, antes que por consideraciones técnicas, por razones políticas. Los abogados tenderán a resistirse a las formulaciones técnicamente imperfectas y deliberadamente ambiguas que puedan ser necesarias para lograr los consensos.²⁸

d.3. Consideraciones en relación con el caso chileno

Una posibilidad altamente probable es que la mayoría de los miembros integrantes de la convención no cuenten con conocimientos sofisticados de teoría constitucional ni del régimen jurídico nacional. Antes bien, puede que ciertos constituyentes, sin ser especialistas, estén bastante familiarizados con algunas ideas y conceptos en boga de modo superficial; en especial, con aquellos relacionados con los intereses particulares de ciertos grupos o con aquellas temáticas que, si bien significativas, han logrado posicionarse y resonar retóricamente con mayor intensidad en el debate (por ejemplo, derechos sociales, derecho de propiedad, multiculturalismo, igualdad, entre otros).

24 Dicho jurista fue Benegal Narsing Rau, quien luego fue juez de la Corte Internacional de Justicia. Este abogado tuvo también algunos grados de participación en la redacción de algunos borradores de la constitución de Myanmar, de 1947 (Birmania, en ese entonces). Para un relato detallado sobre el proceso constituyente en la India, véase Granville Austin, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*, Oxford: Clarendon Press, 1966, p. 316.

25 Ebrahim, *The Soul of a Nation*, pp. 182-183.

26 Véase los arts. 16, 17, 18 establecidos en el *Standing Rules for the Constitutional Assembly of the Republic of South Africa* (1994), que autorizaba la posibilidad de invitar a expertos "extraños" de modo extraordinario para asistir y participar en las deliberaciones y sesiones de la asamblea. El reglamento puede consultarse en el siguiente enlace: https://constitutionnet.org/sites/default/files/standing_rules_for_the_constitutional_assembly_rules_of_procedure.pdf [fecha de consulta: 25 de noviembre de 2020].

27 Richard Rosen, «Constitutional Process, Constitutionalism and the Eritrean Experience», *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 24, 1998, pp. 285-286. Es interesante mencionar que, en el caso de Eritrea, el reglamento mandaba la necesidad de que el miembro integrante fuese experto, o en su defecto, un ciudadano con probadas credenciales técnicas para poder contribuir al proceso de creación constitucional. Esto es explicable solo en el contexto de dicho país, uno de los más desaventajados del planeta y con bajos niveles de educación del pueblo. En otro contexto, sería claramente una manifestación de elitismo o tecnocracia antipopular difícilmente democrática. Véase en el documento antes citado la Eritrean Proclamation núm. 55/1994, en especial, el art. 6, § 1.

28 Jon Elster, «Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process», *Duke Law Journal*, vol. 45, núm. 2, 1995, p. 395.

Pese a ello, difícilmente podría verificarse un amplio conocimiento disponible (incluso entre audiencias educadas) sobre otras temáticas cruciales y enrevesadas vinculadas con la regulación orgánica, responsabilidad y control de los órganos del Estado, regulaciones financieras, ordenaciones presupuestarias, régimen político y electoral, organización administrativa del Estado, régimen transicional, etc. Esta situación podría crear un desbalance o asimetría de información de modo tal que termine facilitando el control del debate por parte de las elites, expertos y aquellos constituyentes respaldados por organizaciones interesadas y que cuenten con recursos que ofrezcan un soporte técnico superior. De este modo, se podría frustrar no solo la pretensión de igualdad política y el objetivo de conseguir una representación proporcional que visibilice el peso de la voz de cada constituyente, sino que también podría verse perjudicada una igual distribución de la injerencia de todos los actores en la convención constitucional.²⁹

29 Respecto al contexto del caso de Nepal, esta preocupación fue formulada por Jill Cottrell en Rules of Procedure for a Constituent Assembly: Focusing on the Situation of Nepal [Borrador de informe en papel], Stockholm: IDEA International, 2008, p. 35. Disponible en: <https://agora-parl.org/sites/default/files/rules_for_princeton.pdf> [los autores han adaptado el documento y la traducción a la posible realidad chilena].



PUBLICIDAD





a. Transparencia, publicidad y rendición de cuentas

Otro principio de funcionamiento relevante es la transparencia de los actos de las asambleas en el ejercicio de sus labores. La transparencia, por una parte, permite garantías de observancia de las reglas mediante el control ciudadano y democrático y, por otra, disuade la posibilidad de que se incurra en actuaciones motivadas por intereses privados corruptos en desmedro de los intereses públicos y generales. Es, en definitiva, una forma de control político del poder institucional. No obstante, la literatura ha sugerido que no existe un vínculo necesario y automático entre transparencia (formal) y resultados no viciados de los actos controlados.³⁰ Para que la transparencia sea efectiva es necesario que exista, en primer término, simetría de la información entre quien produce la información, quien la recibe y quienes la controlan (publicidad). En segundo término, deben existir mecanismos de rendición de cuentas que contengan sistemas de sanciones efectivos.³¹

La publicidad, por su parte, sería el mecanismo causal que vincula transparencia y rendición de cuentas. La transparencia implica disponibilidad de la información. Significa literalmente que es posible mirar un fenómeno, observar lo que está

pasando. Habrá transparencia en una organización, un sistema político, un proceso jurídico o un mercado en la medida en que sea posible que agentes externos adquieran la información necesaria para formarse una opinión fundada sobre las acciones y procesos que acaecen dentro de estas instituciones. En una democracia liberal representativa, la transparencia implica que se dispone de documentación suficiente sobre las acciones de los representantes. A su vez, publicidad conlleva que el contenido de dicha información se ha dado a conocer entre los votantes.³²

30 En esta parte seguimos a Daniel Naurin, *Transparency, Publicity, Accountability – The missing links*, Paper for the CONNEX-RG 2 workshop on “Delegation and Mechanisms of Accountability in the European Union”, Uppsala, 2007, pp. 2-3. El texto se encuentra disponible en el siguiente enlace: <<http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/2/Uppsala2007/Paper%20Naurin%20II.pdf>> [fecha de consulta: 25 de noviembre de 2020].

31 Ídem. Con relación a otros mecanismos de rendición de cuentas, véase infra sección III sobre deberes, responsabilidades y códigos de conducta aplicables a los constituyentes.

32 Ídem.

b. Sobre transparencia, publicidad y secreto en algunas asambleas constituyentes extranjera

¿Cómo aplicar dichas directrices a la convención constituyente? Una posibilidad es hacer de las sesiones de la convención una televisación completamente pública.³³ Antes bien, en concreto, sería deseable saber qué significa eso y qué consideraciones deben tenerse en cuenta. ¿Es materialmente posible televisar el eventual funcionamiento de todos y cada uno de los comités o comisiones, o solamente es valioso televisar las actuaciones en pleno (en caso de que exista alguna forma de trabajo organizada bajo esas condiciones)? Otra opción dada en la experiencia extranjera es realizar las sesiones de la convención abiertas al público, para que puedan asistir a estas como espectadores. En ese sentido, los casos de algunos países entregan algunas orientaciones.

b.1. Publicidad en el caso de Sudáfrica

El proceso sudafricano de 1993 fue bastante abierto. En efecto, todas las reuniones de la asamblea constituyente y las de sus diversos cuerpos fueron completamente accesibles y disponibles al público.³⁴ Con todo, la apertura, en general, y, en particular, por televisación, podría acarrear ciertos problemas. En efecto, un posible efecto negativo facilitado por la televisación de los actos de la asamblea radica en la posibilidad de que los miembros de la convención se vean tentados por la vanidad a desempeñar toda clase de rituales performativos orientados a los aplausos y aprobación de la galería (real y simbólica), antes que a focalizarse en desempeñar un trabajo serio y acucioso en los asuntos que los convocan. Este fue el caso del parlamento sudafricano que, al debatir el proyecto de constitución, tuvo alguna experiencia en esto cuando los comités fueron televisados.³⁵

b.2. Publicidad en el caso de Colombia

La publicidad de los actos de la asamblea estuvo reglamentada en la experiencia colombiana. El reglamento de la asamblea constitucional de

33 El Congreso Nacional chileno cuenta con experiencia al respecto. Algunas sesiones públicas, tanto de la Cámara como del Senado, han sido autorizadas para ser transmitidas en vivo mediante distribución digital de contenido multimedia a través de sus canales institucionales. Sin embargo, no son señales de televisión abierta y la cobertura no es completa ni continua. Del mismo modo, la participación popular es más bien pasiva en este caso. Con todo, la experiencia chilena muestra que no se han producido distorsiones negativas significativas relacionadas con excesos en las actuaciones u otras situaciones anómalas. Al contrario, los efectos de este tipo de transparencia parecen ser más bien positivos en la calidad de la democracia según lo sugiere el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso Legislativo Chileno, Santiago: PNUD, 2017, p. 98.

34 Ebrahim, *The Soul of a Nation*, p. 180.

35 Ídem.

Colombia de 1991 dispuso a rasgos generales, en el capítulo XI, sobre el debate en la asamblea, el carácter público de sus sesiones. El principio de publicidad se dispuso tanto para el trabajo en pleno como para el trabajo en las comisiones temáticas especiales. Igualmente, el reglamento estableció como facultativo que la asamblea pudiera utilizar libremente los medios de comunicación masiva (principalmente, radio y televisión), para el logro de su cometido con la publicidad. Correspondió a la presidencia de la asamblea solicitar expresamente que determinadas sesiones plenarias se transmitieran por las estaciones de radio y los canales nacionales y regionales de televisión pertenecientes al Estado.³⁶

b.3. Publicidad en el caso de Ecuador

La publicidad también tuvo reglamentación expresa y detallada en el reglamento de funcionamiento de la asamblea constituyente de Ecuador de 2007. En este caso, se autorizó tanto a los medios de comunicación masiva, como a representantes de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil, para que pudieran tener acceso a las sesiones, tanto del pleno, como de las mesas temáticas de la asamblea. De igual manera, la asamblea se obligó a proporcionar medios y formatos para la consecución de una amplia apertura al público.

En relación con la transparencia de los distintos escritos oficiales, a fin de garantizarla, toda información relacionada con documentos y archivos del proceso constituyente estuvo a disposición del público mediante un portal web especial. Se tuvo especial consideración con que la información estuviese disponible tanto en castellano como en lenguas de pueblos

originarios. Así mismo, se aseguró el acceso a la información incluso a personas con capacidades auditivas o visuales disminuidas.

Un detalle a considerar fue la concentración de la producción y difusión de la información oficial en un medio específico con el fin de evitar duplicaciones, contradicciones o tergiversaciones. Es así como se estableció que:

[I]a Gaceta Constituyente será el órgano oficial de difusión de la Asamblea Constituyente, a través de la cual se promulgarán las decisiones constituyentes y demás acuerdos y resoluciones que adopte, sin perjuicio de que estos puedan ser publicados también en el Registro Oficial.³⁷

Por último, vale la pena destacar que el caso de Ecuador fijó un registro para construir la memoria histórica del funcionamiento de la asamblea. Así, correspondió a la asamblea la creación de un archivo físico, de audio, imágenes y audiovisual tanto de las sesiones del pleno como de las mesas temáticas.³⁸

36 Véase el art. 60 del Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991). El documento puede consultarse en el siguiente enlace: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3797> [Fecha de consulta 29 de noviembre de 2020].

37 Véase el art. 62 sobre comunicación, publicidad y transparencia de la información en el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de Ecuador (2007). El documento se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/reglamento2.pdf> [fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020].

38 Idem.

c. Publicidad y secreto en las deliberaciones de algunas asambleas

¿Es el uso del secreto, bajo ciertos contextos, deseable en los procesos de creación constitucional? Aun cuando una amplia apertura, unida a mecanismos de publicidad del funcionamiento de una asamblea constituyente, es valiosa para la legitimidad de un proceso, eventualmente podría generar una que otra situación problemática.

En algunos casos históricos, el riesgo de distorsión del proceso debido a la total apertura no pocas veces resultó extremo. Con cierta frecuencia se menciona, por ejemplo, el caso de la apertura de la asamblea constituyente francesa de 1789. En ese entonces, se dieron ciertas condiciones de publicidad que facilitaron la posibilidad de que dicha asamblea fuese sometida a intensas presiones, al punto de que una turba presente en una de las sesiones aterrorizara a los delegados.³⁹

Del mismo modo, se agrega que aun en circunstancias relativamente ordenadas, vale decir, sin grandes conflictos sociales, religiosos o políticos en curso, la presencia de ciertos de grupo de presión con capacidades de articulación y movilización podría sobrecoger a los constituyentes y así eventualmente distorsionar las deliberaciones, votos y decisiones.⁴⁰

c.1. Dos casos de secretismo en asambleas constituyentes extranjeras (Estados Unidos y España)

Jon Elster indica que por razones instrumentales se hizo necesario el uso del secreto de las deliberaciones en ciertas coyunturas históricas y políticas de diseño constitucional. Cabe precisar, no obstante, que el autor no es partidario del uso del secreto porque podría tender a desconectar el proceso de la deliberación imparcial para orientarlo hacia la negociación basada en intereses privados y la amenaza.⁴¹ Dos casos utiliza Elster para ilustrar las ventajas y desventajas del punto. El primero corresponde a la convención de Filadelfia de 1787 y el segundo, a la asamblea constituyente de España de 1978.

¿Qué aconteció en el caso de los Estados Unidos de 1787? Los delegados en un comienzo decidieron adoptar una regla de secreto respecto de las decisiones y votos porque entendieron que una vez que uno de los delegados hubiera adoptado una posición en público, difícilmente podría cambiar de opinión más tarde,⁴² sea ya ante la evidencia del error o existiendo mejores razones. En este caso, el secreto fue deseable porque permitió a los constituyentes la posibilidad de cambiar de opinión cuando se les persuadía sobre la veracidad del argumento de un oponente.

39 Cottrell, *Rules of Procedure...*, p. 39.

40 Ídem.

41 Elster, «Forces and Mechanisms...», pp. 384-385.

42 Ibíd. p. 385.

¿Cómo fue la situación, tiempo después, en relación con el caso español, el año 1978? Para ese entonces, la asamblea constituyente de España, motivada intensamente por la necesidad de alcanzar consensos políticos, dispuso el secreto para así facilitar los acuerdos y las actuaciones de los comités internos de la asamblea. Además, decidió que no se permitiera a los partidos políticos presentar borradores de redacción completa de la constitución, sino solo proyectos sobre disposiciones específicas.⁴³

Considerando dichos ejemplos históricos, Elster advierte, sin que se tome por implicancia su adhesión al secretismo, que en ciertas circunstancias el debate abierto al público podría tener la desventaja de “fomentar la obstinación, la sobresaturación y la fanfarronería en formas que son incompatibles con una discusión genuina. En lugar de fomentar la transformación de las preferencias, el debate público podría fomentar su tergiversación”.⁴⁴

c.2. Breves consideraciones para el caso chileno

El secretismo en Chile parece inviable pero la fanfarronería controlable. Sin perjuicio de las prevenciones antes expuestas, cabe decir que, por razones de contingencia, dado el contexto chileno actual, en el que existe una acentuada desconfianza en el funcionamiento de las instituciones representativas, difícilmente podría ser posible establecer algún tipo de secretismo en el desarrollo de las deliberaciones y procedimientos de la convención. Pese a ello, eventualmente, el riesgo de “fanfarronería” de los constituyentes se podría mitigar, en cierto grado, con el establecimiento de sistemas de responsabilidad y deberes ético-profesionales. Enseguida se comentará sobre esto.

43 Ibid. p. 387.

44 Ibid. p. 388. A este respecto, por ejemplo, véase supra sección II b.1. con relación al caso acaecido en el proceso constituyente de Sudáfrica.



REGLAS INTERNAS DE DEBER/CÓDIGOS DE ÉTICA





a. Comentarios generales

Las asambleas, en tanto órganos colectivos y deliberativos, requieren no solo de procedimientos y reglas de coordinación sino también de medidas disciplinarias. Estas últimas son necesarias, entre otras razones, para mantener el orden interno de operatividad y funcionalidad de la asamblea, facilitando la convivencia y el trabajo conjunto de los distintos actores, promoviendo el respeto y dignidad de los constituyentes, así como para reforzar el debido comportamiento profesional y ético de los miembros de la asamblea en el ejercicio de sus labores. Del mismo modo, una adecuada reglamentación disciplinar ofrece una mínima garantía de seriedad y responsividad de los constituyentes en relación con las expectativas y confianza pública en ellos depositadas.

Al igual que en otros cuerpos colegiados, es usual que corresponda a la asamblea misma la autoridad para amonestar a quienes infrinjan las reglas disciplinarias. La forma en que dicho proceder se ha materializado puede variar, ciertamente. En algunos casos, se optó por la creación de una comisión (o comité) especial interno encargado de vigilar y sancionar el comportamiento indebido de otros constituyentes.⁴⁵ Desde luego, esto se entiende asumiendo que se ha establecido con anterioridad tanto un proceso con garantías como reglas claras a ese respecto. No son pocos los ejemplos de estas ordenaciones en el ámbito comparado.

45 Véase, por ejemplo, el Comité de Supervisión del Comportamiento (art. 148), de las Reglas de Procedimiento de la Segunda Asamblea Constitucional de Nepal (2014). El documento se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://constitutionnet.org/sites/default/files/nepal-constituent_assembly_rules_2014.pdf> (traducción no oficial por IDEA-Internacional y Nepal Law Society) [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020].

b. Algunas experiencias dadas en el ámbito extranjero

b.1. El caso de Nepal

Las reglas de procedimiento de la segunda asamblea constitucional de Nepal (2014),⁴⁶ establecieron ciertos deberes de probidad y disciplina para los constituyentes. Dicha regulación dispuso, en su capítulo 18, el “[c]ódigo de conducta de los miembros, así como disposiciones relativas a la supervisión de éste”.⁴⁷ Aquí se establecieron reglas de deber simples, que pueden parecer perogrulladas, tales como la obligación de asistencia a las sesiones de la asamblea (art. 147, letra (c)).

De igual manera, se dispuso, indistintamente, reglas de probidad para los constituyentes tales como: “[e]vitar cualquier beneficio personal, financiero u honorarios, remuneración o recompensa por hablar o votar o participar en cualquier procedimiento de la Asamblea” (art. 147, letra (g)). Igualmente, el reglamento estableció reglas relativas al uso no malicioso o interesado de la información confidencial (art. 147, letra (h)) y la posibilidad de hacer uso de una especie de figura de recusación voluntaria para que un constituyente se autoexcluya de participar en una discusión o votación en caso de que tenga algún tipo de interés privado en la temática que se discuta o vote (art. 147, letra (i)).

b.2. El caso de Ecuador

Por su parte, el reglamento de la asamblea constituyente de Ecuador de 2007 estableció un sistema estricto de responsabilidad. En el artículo 17 se dispuso un sistema de derechos y deberes.

Entre otros, es de destacar la obligación de los miembros de la asamblea de rendir cuentas e informar a la ciudadanía sobre el trabajo constituyente. También, en relación con la participación popular, se estableció como deber de los constituyentes el promover, canalizar y facilitar la participación social en la asamblea. Se incluyó, igualmente, el deber de asistencia con puntualidad a las distintas sesiones de la asamblea en sus diversas modalidades de trabajo.⁴⁸

Lo importante del caso ecuatoriano de mecanismos de rendición de cuentas es que reglamentó un sistema efectivo de sanciones. En el art. 18 del reglamento se contempló la pérdida de la calidad de constituyente en el caso de infracción de las reglas de deber. Ahora bien, esta situación podría ser problemática en la medida en que se produce una tensión con el carácter representativo del constituyente. No obstante, en el proceso ecuatoriano se contemplaron asambleístas suplentes para aquellas situaciones en que un miembro fuese destituido o en caso de que no pudiese asistir a las sesiones por razones justificadas.

Entre las causales de pérdida de la calidad de constituyentes, además de las que se le aplican usualmente a las autoridades y parlamentarios relacionadas con la probidad, se encontraban, entre otras: la ausencia injustificada por más de cuatro días consecutivos o diez sesiones de la asamblea.⁴⁹

48 Véase el art. 17 sobre derechos y deberes de los asambleístas en el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de Ecuador (2007). El documento se encuentra disponible en el siguiente enlace: <<https://constitutionnet.org/sites/default/files/reglamento2.pdf>> [Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020].

49 Ídem. Art. 18, núm. 1 y 2.

46 Ídem.

47 Ídem.

IV

CONCLUSIONES





En primer término, la revisión bibliográfica indica que existe experiencia abundante además de trabajo acumulado y disponible para tomar en cuenta. En efecto, la observación de los procesos extranjeros de diseño e implementación de reglamentaciones de funcionamiento de las asambleas constituyentes puede entregar orientaciones, pistas y sugerencias para el aprendizaje sobre cómo proceder en la realidad nacional. De hecho, de dicha revisión es posible observar diversos métodos y procedimientos que respondieron a problemáticas que podrían arrojar algo de luz sobre aquellas que afronta actualmente la realidad constituyente chilena. En particular, esto se podría considerar y aplicar respecto de tres necesidades apremiantes que han sido identificadas, cuya resolución se podría concretar como principios de la ordenación interna de la convención.

i) La necesidad de legitimar la elaboración del texto constitucional mediante una participación popular efectiva, real e inclusiva, de los grupos sociales política e históricamente excluidos;

ii) La necesidad de prevenir el riesgo de captura de la convención. Esto puede ocurrir tanto por parte de intereses técnicos o económicos dominantes, sean ya locales o transnacionales, como por parte de grupos de presión con intereses particulares y no generales, cuyas expresiones puedan materializarse en acciones corruptas y antidemocráticas;

iii) La necesidad de implementar amplios y eficaces mecanismos de transparencia, publicidad y control de los convencionales, tanto como instrumentos efectivos para fomentar la participación y para garantizar la probidad.

En otros términos, no se parte desde cero, sino que existe cierto acervo, de naturaleza heterogénea, que ha sido histórica y culturalmente

contextualizado en cada caso. Dicha experiencia podría servir como una herramienta provechosa para las aspiraciones populares de democratización en Chile.

En segundo lugar, la experiencia extranjera muestra que es posible implementar la participación popular de modo institucionalizado. En otras palabras: encauzando la movilización social y el anhelo popular hacia la legitimación de la institucionalidad. Tal como se expuso en este trabajo, distintas asambleas constituyentes, bajo disímiles contextos socioeconómicos y culturales, coincidieron en preocuparse de integrar el disenso y legitimar el proceder mediante diversos mecanismos de participación en las distintas etapas de los procesos. Ello posibilitó profundizar los ejercicios democráticos en la medida en que el pueblo y sus distintos grupos integrantes. De esa manera, en general, el pueblo hizo presente su parecer en la creación constitucional. Esto aconteció, ya directamente tomando parte en la discusión, o bien, indirectamente proveyendo la opinión o pareceres mediante consultas. Incluso, se logró el desplazamiento itinerante de los constituyentes en distintas regiones (esto último, en especial, cuando existían grandes diferencias internas en un país).

En tercer término, la publicidad y transparencia también fueron componentes significativos y repetitivos en las experiencias extranjeras examinadas. La posibilidad de seguimiento, control y supervisión popular de las actuaciones de la asamblea fue implementada tanto mediante publicidad documental como televisación y radiodifusión de las sesiones. El propósito consiste básicamente en disuadir, en la mayor medida de lo posible, la traición del interés público mediante la reunión informal, a espaldas del pueblo, en función de satisfacer la ruindad privada bajo la pulsión de la corrupción. Con todo, si se aplican estos postulados al ámbito nacional, podría ser necesario adoptar ciertos resguardos relacionados con la seguridad personal de los constituyentes. De igual manera, debería

existir una viabilidad material de la publicidad. Ambas situaciones eventualmente podrían estar sujetas a condicionamiento debido a indisponibilidad presupuestaria o insuficiente capacidad tecnológica.

Finalmente, la rendición de cuentas también configuró un mecanismo implementado con éxito en no pocas ocasiones. Este mecanismo cierra el círculo relativo a la publicidad y transparencia del proceder de una asamblea. Las experiencias muestran que es posible establecer códigos de ética y reglas de deber relacionadas tanto con el comportamiento profesional de los constituyentes, así como con la disciplina y orden necesario para interactuar con respeto en una asamblea colectiva con la alta responsabilidad de redactar un texto constitucional que trace la vida en común de los chilenos hacia el futuro, con pretensiones de estabilidad y seriedad. La reglamentación de deberes u obligaciones de los convencionales requeriría necesariamente el establecimiento de responsabilidades y sanciones efectivas por parte de la convención. La suspensión o incluso la pérdida de la calidad de constituyente ante situaciones graves, suspensión de asistencia a sesiones, pago de multas y/o amonestaciones verbales o, por escrito, son ejemplos cuya operativización es viable y no costosa. Todo lo anterior, se entiende, desde luego, sin perjuicio del control y fiscalización externa que la ciudadanía puede y debe ejercer a este respecto.

Bibliografía

- Austin, Granville, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*, Oxford: Clarendon Press, 1966.
- Brandt, Michelle; Jill Cottrell, Yash Pal Ghai y Anthony Reagan, *Constitution-making and Reform: Options for the Process*, Ginebra: Interpeace, 2011.
- Böckenförde, Markus, Nora Hedling y Winluck Wahiu, *A Practical Guide to Constitution Building*, Stockholm: IDEA International, 2011.
- The Constituent Assembly Rules, 2014. Disponible en <http://constitutionnet.org/sites/default/files/nepal-constituent_assembly_rules_2014.pdf> (traducción no oficial por IDEA-Internacional y Nepal Law Society) [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020].
- Constitution Making for Peace, Constitutional commissions, Committees, and Other Specialist Bodies. Disponible en <https://constitutionmakingforpeace.org/cmp_handbook/3-2-3-constitutional-commissions-committees-and-other-specialist-bodies/> [fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020].
- Cottrell, Jill, *Rules of Procedure for a Constituent Assembly: Focusing on the Situation of Nepal* [Borrador de informe en papel], Stockholm: IDEA International, 2008. Disponible en: https://agora-parl.org/sites/default/files/rules_for_princeton.pdf
- Ebrahim, Hassen, *The Soul of a Nation: Constitution-making in South Africa*, Cape Town: Oxford University Press, 1999.
- Ebrahim, Hassen y Laurel Miller, «Creating the Birth Certificate of a New South Africa: Constitution Making after Apartheid», en Laurel Miller (Ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2010.
- Elster, Jon, «Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies», *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, vol. 2, núm. 2, marzo de 2000.
- Elster, Jon, «Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process», *Duke Law Journal*, vol. 45, núm. 2, 1995.
- Elster, Jon, «Icelandic Constitution-Making in Comparative Perspective», en Valur Ingimundarson, Philippe Urfalino e Irma Erlingsdóttir (Eds.), *Iceland's Financial Crisis. The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, London/ New York: Routledge, 2016.
- The Fifty-Member Committee for the Final Drafting of the Constitutional Amendments, *Constitutional Committee Rules of Procedure*, 2013. Disponible en <https://constitutionnet.org/sites/default/files/2013_09_12_-_50_member_committees_rules_of_procedure_english.pdf> (traducción no oficial por IDEA-Internacional) [fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020].

- Frankenberg, Günther, *Comparative Law as Critique*, Northampton/Cheltenham: Edward Elgar, 2013.
- Frankenberg, Günther, «Critical Comparisons. Re-thinking Comparative Law», *Harvard International Law Journal*, vol. 26, 1985.
- Legrand, Pierre (1997), «The Impossibility of Legal Transplants», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 4, núm. 2.
- Le Roy, Katy, *Public Participation in Constitution-making: The Pacific Islands*, IDEA International/Interpeace [Borrador en papel acerca del estudio regional sobre la construcción constitucional], 2011.
- Meza-Lopehandía, Matías, *Elementos del proceso constituyente colombiano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 1991*, Santiago de Chile: Documentos de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), mayo de 2020. Disponible en <<https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28696/3/BCN2020%20-%20Proceso%20constituyente%20colombiano.pdf>>
- Naurin, Daniel, *Transparency, Publicity, Accountability – The missing links*, Paper for the CONNEX-RG 2 workshop on “Delegation and Mechanisms of Accountability in the European Union”, Uppsala, 2007. Diponible en <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/2/Uppsala2007/Paper%20Naurin%20II.pdf>
- Ponthoreau, Marie-Claire, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, París: Economica, 2010.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso Legislativo Chileno*, Santiago: PNUD, 2017.
- Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de Ecuador, 2007. Disponible en <<https://constitutionnet.org/sites/default/files/reglamento2.pdf>> [fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020].
- Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991. Disponible en <<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3797>> [fecha de consulta 29 de noviembre de 2020].
- Ritchie, Jonathan, *Making Their Own Law: Popular Participation in the Development of Papua New Guinea's Constitution*, Melbourne: Department of History, University of Melbourne (Tesis doctoral), 2003. Disponible en <https://www.academia.edu/708061/Making_Their_Own_Law_Popular_Participation_in_the_Development_of_Papua_New_Guineas_Constitution>
- Rosen, Richard, «Constitutional Process, Constitutionalism and the Eritrean Experience», *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 24, 1998.
- Standing Rules for the Constitutional Assembly of the Republic of South Africa, 1994. Disponible en <https://constitutionnet.org/sites/default/files/standing_rules_for_the_constitutional_assembly_rules_of_procedure.pdf> [fecha de consulta: 25 de noviembre de 2020].

